



平成28年(行ウ)第9号 権利変換計画不認可処分取消等請求事件

原告 新町西地区市街地再開発組合

被告 徳島市

第2準備書面

平成29年1月30日

徳島地方裁判所第2民事部 御中

被告訴訟代理人

弁護士 朝 田 啓



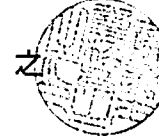
同 志 摩 恭



同 安 田 稔



同 重 松 崇



被告指定代理人

徳島市職員 横 山



同 上 原 孝



同 富 山



同 高 田 義



同 細 川 将



同 原 田 和 

同 北 地 祐 

同 高 田 陽 佑 

第1 原告準備書面（3）に対する反論

1 同書面第2の1項について

原告は、被告が本件事業をめぐり、複数の立場（①中心市街地の再生やにぎわいづくりを推進する立場、②ホールの整備を行う立場、③許認可権者の立場、④地権者（組合員）の立場）があることを一般論として承認しながら、一方で、あたかも被告がその複数の立場を恣意的に使い分けているかのような主張を行っている。さらに原告は、「被告市が複数の立場を有しているといっても、その判断は統一的、整合的になされなければならないことは当然である。」とも主張しているが、これらは明らかに誤りである。

先ず、許認可権者としては、いかなる申請であれ、厳正かつ公平公正な観点から、慎重かつ合理的に判断を行い、恣意を抑制した処分を行うべきものであるところ、本件不認可処分に当たっては、被告はまさにそのような観点で本処分を行っただけであり、原告の主張には理由がない。

また、本件事業にとどまらず、ある地方公共団体が申請者（事業推進者）であり、かつ規制権者（許認可権者）であるという事業は幾つも存在するところ、仮に原告が主張するような命題を是認するとすれば、ある地方公共団体が当該地方公共団体に対して行う許認可等の申請に対して、許認可権者としての審査が有名無実と化して自動的に許認可等を与えることとなりかねず、法の予定する規制などは無意味なものとなってしまう。こうした事態が申請に対する処分にあたって求められる「厳正かつ公平公正な観点からの慎

重かつ合理的に判断、恣意を抑制した処分」に該当するはずがない。また同時に、原告が提示する上記命題は、他の法、他の仕組みに多大な影響を及ぼし、法治国家としての体系を揺るがしかねない重大な懸念を有するものであり、かかる主張が許されるはずがない。

2 同書面第2の2項について

原告は、この準備書面だけでなく、訴状以下これまでの主張で、随所に「本件事業」を「主導してきた」のは被告であることを強調し、そう印象づけようとしている。

答弁書でも述べたとおり、被告は、本件ホール整備を行うこと自体は確かに推進してきた（原告も承知しているように、現在でもホール整備は推進している）。そして平成28年3月までは、本件ホール整備を原告が主体となって施行する本件事業と一体的に進めることとしていたのは事実であり、故に原告のその活動に対しての支援や助言を積極的に行ってきた経緯は何ら否定するものではないが、本件事業を主導してきたわけではないことは、これまでに述べてきたとおりである。加えて、原告は法律に基づいて設立認可された公的な法人であり、法律によって再開発事業を行う権限が与えられていることは留意されるべきである。

第2 原告準備書面（4）に対する反論

1 法72条の認可における裁量の範囲（幅）について

原告は、法72条の認可は羈束的な処分であり、判断に際し認可権者に裁量の余地はないか、仮にあるとしてもごく狭いものでしかないと主張している。

法72条の認可をめぐる裁量の有無及びその範囲（幅）について、被告の主張は既に十分に述べてきたとおりであるが、なお原告の主張を踏まえ、主

張を補充する。

- (1) 条文構造上、認可基準がないことが裁量がないことを意味するとすると、かえって社会的弊害が大きいことは明らかであること

答弁書及び被告第1準備書面でも述べたように、法72条の認可に関しては法17条の認可などと異なり、認可の基準を法で完全には明記していないという形で一定の裁量を与えていると解釈すべきである。

仮に法72条の認可を、原告の主張のように羈束的な行政行為、すなわち「認可権者には裁量の余地はないか、仮にあるとしてもごく狭いもの」や「裁量を認める必要はない」などと解釈し、法73条以下などの条文上に文言がない事項は一切審査できないとすると、種々の事情により事業の完成が見込めなくなった（その可能性も含め）市街地再開発事業までも認可せざるを得なくなり、認可後、権利変換期日が到来した結果、事業を完成することも、中止することもできないという極めて社会的弊害の大きい事態を招くことは明らかである。

むしろ、認可権者は、恣意を厳に制御した上で慎重に合理的に、かつ公平に判断した結果、判断の先に予測できる問題（トラブル、支障）があるのであれば、その問題の存在を考慮しなければならないのである。許認可権者としてそれらの問題の回避に努めるのは当然であるし、その回避が困難であれば、無論法の範囲内で認可をしない判断を行うのも、また行政の使命である。

- (2) 法72条をめぐる原告の解釈は、かえって都市再開発法の体系に反するものであること

都市再開発法は、施行者を市街地再開発組合とする場合において、その組合の解散理由を設立についての認可の取り消し、総会の議決、事業の完成の3つに限定し、事業の完成の不能を解散理由としないこととし（法45条1項）、さらに組合の設立の認可を取り消すことができるのは権利変換期日前に限定することにより（法125条4項）、原告が称する「ポイント・オブ

・ノーリターン」の制度としている。そして、「ポイント・オブ・ノーリターン」後に事業が頓挫するおそれが生じる場合に備えて、事業代行の制度を設けている（法112条）。

このような都市再開発法の法体系が端的に記述されているのが、「[逐条解説] 都市再開発法解説」の法112条の解説である（改訂7版では531頁以下）。

その部分を引用すれば、

「個人施行者、組合又は再開発会社が施行する第一種市街地再開発事業の事業代行制度は、個人施行者、組合又は再開発会社を施行者とするにあたり、個人施行者、組合又は再開発会社の事業が完遂される制度的な担保が必要とされるため、設けられたものである。地方公共団体や機構等は、事業を完遂する十分な能力と経済的基礎があるものと考えられるが、個人施行者は権利の継承等により異動し（第七条の十七、第七条の十八）、組合についても市街地再開発組合は施行地区内の宅地の所有者と借地権者とから成る団体であって、その構成員である組合員も権利の承継により異動する（第二十二条）。このため、個人施行者の施行の認可や組合の設立認可をする段階においては、事業を遂行するために必要な経済的基礎及びその他の能力が十分あったとしても、時間の経過によって不十分になる場合もあり得る。

また、再開発会社は、株式会社であることから、第一種市街地再開発事業の施行に当たっては、事業を完遂するために必要な経済的基礎及びその他の能力が事業の遂行中に欠如する事態を否定できない。

土地区画整理事業のように土地を平面的に整理する場合は、土地の形質を原状の回復が不可能になるほど変更するものではなく、また従前の建物も曳屋移転又は解体移転することが前提とされているため建物が滅失することもない。つまり、土地区画整理事業を仮に中途において廃止するとしても、原状回復が十分可能な状態で事業が停止するにとどまる。したがって、土地区

画整理法では組合の解散理由の一に事業の完成の不能を挙げている（土地区画整理法第四十五条）。

しかし、第一種市街地再開発事業の場合は、権利変換期日において権利の得喪変更を生じ、原則として建物は施行者の所有に属し、施行者はこれを取り壊してから建築工事に取り掛かるのである。したがって、権利変換期日後において事業が途中で挫折すると、原状に回復することが全く不可能となる。したがって、個人施行者の施行の認可、組合の設立又は再開発会社の施行の認可を取り消すのは権利変換期日前（再開発会社が施行する第二種市街地再開発事業については、管理処分計画の認可の公告の目前）に限られ（第二百二十四条の二第二項、第二百五条第四項、第二百五条の二第四項）、組合の解散理由に事業の完成の不能を加えない（第四十五条第一項）こととする一方、個人施行者、組合又は再開発会社に対する監督規定を厳重にし（特に第二百二十四条第三項）、個人施行者、組合又は再開発会社の事業の代行の制度を設けたのである。」

とある。

以上で明らかなように、権利変換期日が到来するかどうかは、市街地再開発組合の組合員（第一種市街地再開発事業に係る施行地区内の宅地について所有権又は借地権を有する者はすべて組合員になる。法20条1項。）その他の再開発事業に利害関係を有する一切の者にとって重大な影響がある。もし万が一、権利変換期日到来後に事業に支障が生じ、事業の完成ができなくなったとすれば、組合員その他の利害関係者にとって抜き差しならない事態となるだけでなく、住民その他の社会的な混乱も大きいものがある（一方、権利変換期日到来前であれば、事業の中止等の途が残されている）。そうすると、法72条の認可は、権利変換期日を到来させ、事業をもはや中止できない不可逆的なものとするだけの事業の熟度があるのかどうか、事業を完成することができない事情は存在しないのかどうか、その他の一切の事情を斟

酌できる最後の関所であり、またそうすることができるのは法体系上当然であって、原告の主張はむしろ法の体系に反する極めて無理のある解釈と言わざるを得ない。

(3) 許認可に附款を付すことができる旨の規定に関する原告の主張について

原告は、一般的に行政法規において、許認可に条件等の附款を付すことができる旨の規定がある場合には当該許認可についての一定の裁量を認める旨の立法者意思が読み取れるという講学上の指摘があると主張し、それを前提に、法72条の認可のようにこのような規定がない場合には、認可権者には裁量の余地はないか、仮にあるとしてもごく狭いものとなると解されると主張する。

しかし、かかる原告の主張は少なくとも次の2点で誤りである。

第1に、原告が前提とする講学上の指摘は、あくまで「条件等の附款を付すことができる旨の規定がある場合」には「当該許認可について一定の裁量を認める意思が読み取れる」ことを指摘しているだけであって、その裏である、「条件等の附款を付すことができる旨の規定がない場合」には「当該許認可について一定の裁量を認められない」などと、論理的に許されない論理展開をしている点である。

第2に、原告は最判昭和57年4月23日（民集36巻4号727頁）を引用するが、この判例の事案は行政行為のうち確認に属するもの（道路法47条4項の規定に基づく車両制限令12条所定の道路管理者の認定）についての判断である。本件における法72条の認可はそうした確認とは性質が異なることは明らかであり、原告が引用した判例は、本件とは事案を異にし射程が及ばないことは明らかである。

以上から、原告の主張は失当である。

2 事業代行制度及び知事（市長）に与えられた指導権限との関係、及び原告

が主張する、被告に本件事業の完成に向けた支援を行う法律上の義務があるとの点については、被告の主張として後記する。

3 原告がポイント・オブ・ノーリターンが（実質的に）到来したと主張する点について

(1) この点については、被告第1準備書面で詳述しているが、なおそもそも本件権利変換計画認可申請が、申請を行うような熟度に達していなかった事情として、都市計画変更手続きの点及び国からの交付金の点の2点を以下に補充する。

なお、原告は、原告準備書面（4）の9頁において、「被告市も、本件権利変換計画の内容自体については、「都市計画の変更手続について」「国からの交付金について」以外には問題点を指摘していない」と記載しているが、事前協議において記載内容についての形式的な確認作業を行い、不備や不明な点に関し随時被告に聞き取りや修正の指導を行っていた（ただし、その作業は途上であり、終了しているわけではなかった）ことはこれまで述べているとおりであることに加え、本件申請を認可するにあたっての問題点が2点だけであると被告が主張しているわけではないことを念のため付言する。

(2) 都市計画変更手続について

ア 原告は、平成27年11月の住民訴訟判決により、本件都市計画の変更が必要になったとしても、その変更は容易に可能であり、また、権利変換計画の認可の時点で都市計画の変更が完了していることまでは求められていないから、かかる点をもって本件認可申請を認可できるだけの熟度はなかったとする被告の主張は失当であると主張する。

イ しかし、本件において決定された都市計画と事業計画との間の齟齬は大きくはなく、内容面での瑕疵は仮に軽微であるとしても、手続的にはその変更手続を行うことは極めて困難を伴っていた。

すなわち、市町村が都市計画を変更しようとする際は、あらかじめ都道府県知事に協議（町村にあつては同意）しなければならないところ（都市計画法21条2項で準用する同法19条3項）、徳島県知事が被告からの事前協議を拒否したことにより、被告は円滑な手続を進めていくことが到底できなかったからである。

この経緯については、乙2号証、乙3号証の各新聞記事に詳しく記載されている。乙2、3にあるように、被告は住民訴訟判決直後である平成27年12月1日には事前協議書を県に持参したものの、その受領すら拒絶され、かつ、それ以後も被告の40日間にわたる協議要請を、県は拒否し続けたのである。

ウ 都市計画の変更について県が示す手続の流れは、おおむね下記①から⑩のとおりであるが（乙2の表も参照）、被告は、平成27年11月末時点において、（原告が主張するように容易であるかどうかはさておくとしても、）都市計画の変更手続き自体は、県との協議いかんによっては（このたびの都市計画の変更は「事業計画に都市計画を合わせる」というもので、県は事業計画を既に把握していることから、①から③の工程を省略するか、①から③の工程と並行して⑤県の事前協議を進めていくことができるのであれば）平成27年度内に終えることも可能であると考えていた。

- ①都市計画素案の公告縦覧
- ②市民説明会
- ③公聴会
- ④都市計画案作成
- ⑤県と事前協議
- ⑥都市計画案の公告・縦覧・意見書の受理
- ⑦市都市計画審議会
- ⑧知事協議

⑨市長による決定

⑩都市計画決定の告示

このため、被告は、県に対し平成27年11月30日に事前協議を早期に開始したい旨を伝えたところ、県はこれを了承した。ところが、平成27年12月1日に被告が事前協議書を県に持参したところ、県の態度は一変し、その受領すら拒否したことはイに記載のとおりである。しかし、それでも被告は、平成27年度内に都市計画の変更を終えることを念頭に、以後も県に対する事前協議の要請を続けるとともに、①素案の公告縦覧を平成27年12月15～28日に、②市民説明会を同年12月20日に、③公聴会を平成28年1月20日にそれぞれ実施したが、結局県との事前協議には至らなかった。

エ このように、被告は平成27年度中に都市計画の変更を終了させようとしたものの、被告とは別の事情で、都市計画の変更を終えることは不可能であったし、また、その変更を終える見通しすらなかった。

オ なお、平成28年3月の徳島市長選後においては、本件事業計画に反対の民意を受けた新市長が計画の白紙撤回を主張している以上、事前協議その他の都市計画の変更に向けた手続を行っていないのは当然である。

(3) 国からの交付金について

ア 平成27年度において、被告は本件事業に関し国から交付金（権利変換計画認可後の組合による補償費等）を受けるとしており、平成27年4月9日に国の社会資本整備総合交付金から1,030,966千円の配分内定を受けていた（乙4）。

平成27年11月の住民訴訟判決が出るまでは、被告は、平成27年12月議会において予算措置（組合が支払う補償費等に対する補助金の補正予算計上）後、同月中に国へ交付金申請を行い、交付決定後に（原告からの権利変換計画認可申請に対して）認可を行い、平成28年2月ころには原告によ

る補償金の一部の支払い開始（補償金は権利変換期日までに支払わなければならないと規定されている。法91条1項）を行う予定であった（乙5（平成27年11月24日時点での議会運営委員会資料）のように、当初被告は平成27年12月議会に新町西地区市街地再開発事業費を補正予算として計上する予定としていた。）。

イ ところが住民訴訟判決により都市計画の変更が必要となったため、平成27年11月27日時点でスケジュールを見直し、平成27年12月議会での予算措置は見送る（乙6は平成27年12月1日時点での議会運営委員会資料。乙5と異なり、本件事業に関する補正予算への計上がない。）ものの、早期の都市計画の変更を目指しつつ、平成28年3月議会での予算措置（補正予算計上）を前提として、平成28年2月に国への交付金申請、3月中の権利変換計画認可、新年度（4月）以降に原告による補償金の支払い開始という段取りを検討していた。

ウ しかし、(2)で説明したように、都市計画の変更にかかる事前協議を県が拒否し続けたことから、上記イのスケジュールで手続を進めることが難しくなり、結果、被告は平成27年12月に、平成27年度の国の交付金を取り下げることにした（乙7は国の交付金の最終の配分状況）。

なお、被告は国に対し、平成28年度当初予算における交付金の配分を求めて、平成28年1月に要望していたものの、平成28年4月当初予算での配分はなされなかった。

エ 原告の準備書面（4）の文面から「遠藤市長が都市計画の変更手続さえしていれば、国の交付金を受け取ることができた」と読み取れるが、国の交付金配分がされなかったのは、遠藤市長就任前のことであり、この点は明らかに誤りである。

(4) 小括

ア 以上からすれば、本件事業の熟度は、いまだ都市計画変更手続を必要とす

る段階であり、加えて、国からの交付金の配分を得られていなかった以上、本件権利変換計画認可申請を行うような段階には達しておらず、当然、認可をなすことはできなかった。

したがって、原告が主張するような本件事業についてポイント・オブ・ノーリターンの段階に（実質的に）到来していたとは認められない。

イ なお付言すれば、先に述べたように、法的に事業を中止することが不可能となるのは（言い換えると原告の言う「ポイント・オブ・ノーリターン」は）権利変換計画を認可した後の権利変換期日到来後であり、このことは、原告も訴状において「市街地再開発事業は、権利変換期日を迎えてしまった場合には、法的にも事業を中止することが不可能となるポイント・オブ・ノーリターンの仕組みが設けられている。」と述べているところである。そう述べておきながら、あらゆる理由をつけて「実質的には事前協議が調った時点がポイント・オブ・ノーリターン」と主張し、また、「事業代行制度による担保があるから、権利変換計画の段階で改めて組合の能力（事業の継続性）を審査する必要はない」などと、ともすれば究極的には事業計画の認可＝ポイント・オブ・ノーリターンにもなりかねないとも取れる主張は、何の根拠もないだけでなく、今後の全国的な再開発事業において取り返しのつかない多大な影響を及ぼす危険を伴っている。

原告は、事業代行の制度について、逐条解説の記載をもって、「再開発事業が必ず完遂される制度上の担保」としているが、原告が省略している部分も含めて逐条解説の記載を正確に記すと、「第一種市街地再開発事業では権利変換期日において従前の建築物は原則として施行者に帰属し、これを取り壊して中高層の建築物を建設するなど仮に途中で挫折してしまうと原状回復が不可能になるような実態を備えているので、いったん権利変換期日が到来し、権利の変換が行われた後は、施行者は必ず事業を完成させるべきこととしているのである。このため、本法においては事業代行制度を設け、組合の

手による第一種市街地再開発事業が必ず完遂される制度上の担保をしているわけである。」とある。このことから、ポイント・オブ・ノーリターンなるものは「権利変換期日到来後」の1点であり、また、その1点だけでなければ危険を伴うのである。その前提のもと、それでも「実質的に」と言うのであれば、権利変換期日を到来させる法的効果を持つ権利変換計画を認可した後のみであろう。さらに追加で述べるなら、現に権利変換計画が認可されていない今が、ポイント・オブ・ノーリターンであるはずがない。

4 政策判断によりホール買い取りを撤回することは当然許される

(1) 被告は徳島市長選のあった平成28年3月までは本件事業により整備される本件ホールを買い取るにより音楽・芸術ホールを整備するという政策を推進してきたのは事実であるが、同月の徳島市長選により現市長が当選し、市長の公約及び民意を受けて被告は政策を転換し、本件ホールの買い取りを撤回し、本件事業から撤退することとしたのである。

市長選の施行により選挙結果という民意が示された以上、その民意に従った形で市政を運営していくのは民主主義の観点から当然であり、原告の主張にかかわらず、本件ホールの買い取りの撤回は当然許されるべきである。

(2) 無論、被告も原告が主張するような信義誠実の原則、権利濫用の禁止、そして信頼保護原則など、用語の選択はさておいても、かかる観念が行政手続や政策判断で一定程度作用することは否定しない。

一方で、例えば民・民間売買でも、売買契約直前で契約をしない（契約をしようとしていることを撤回）することはあり得る話（余談ではあろうが、契約直前であっても契約締結の意思を撤回することが許されているからこそ、手附の制度などその際の損失補填策が普及しているのである。）であるが、一般的に、手附の放棄・倍返しや、締約締結準備段階の過失等の観念に基づいて損害賠償の対象となること、すなわち金銭的な補償ないし賠償を行

うことは格別、かかる場合に（意思の撤回により既に不要になった）売買目的物の購入（もしくは売主における売却）を強制されるとすれば、それは行き過ぎた拘束であろう。

かかる価値判断は行政行為もしくは行政における私法上の取引においても同一であり、政策の変更により事業が中止された場合、利害関係者から一定の場合に補償ないし賠償を求められ、それに応じることは格別、それを超えて既に被告として撤回した事業に拘束されなければならないいわれはない。

まして、このことから、原告の「本件の場合には、単に、政策変更に伴う損害賠償ないし損失補償が講じられるだけでは原告組合の信頼の保護として不十分であり、本件権利変換計画不認可処分の取消し・認可の義務付けをもって保護される必要があることは明白である。」との主張には何の根拠もないと言わざるを得ない。

- (3) なお、原告が摘示する最判（昭和56年1月27日民集35巻1号35頁）は、自治体の誘致に応じて工場を建設しようとしたものの、選挙後の首長から工場の建築確認申請に同意をもらえなかった件について国家賠償法に基づき損害賠償を求めた事案であり、あくまで損害賠償という金銭的解決を求めた事案である。決して、建築確認申請の不同意の取り消しを求めたり、確認の義務付けを求めたわけではない。

原告は、昭和56年最判の事案よりも本件はより強い保護が与えられるべきであるとして、本件では本件権利変換計画不認可処分の取消し及び認可の義務付けが認められるべきであると主張するが、昭和56年最判の事案と本件とを比較して保護すべき度合いの軽重を論じることは困難であるし、そもそもかかる原告の主張は、いわば『ポイント・オブ・ノーリターンの到来』を別の角度から前倒ししようとしているだけに外ならず、失当である。

5 原告の本件不認可処分には理由提示の不備があるとの主張について

(1) 原告は、本件権利変換計画認可申請書（甲6）にある「徳島市へ譲渡」という文言は、法律上あくまで任意的な記載事項に留まり、仮にこのような記載がなくても本件権利変換計画はなんら法的問題がないから、その点について齟齬が生じているとする本件不認可処分（甲7）の理由記載は不備があると主張する。

(2) しかし、かかる原告の主張は、結局は本件不認可処分が違法な処分であるとの主張と実質的に同義でしかなく、独立した争点にはなりえない。

(3) 被告の行った本件不認可処分に関し、甲7の理由欄の記載が理由の提示として十分であることは、被告第1準備書面で述べたとおりである。

なお念のため改めて述べれば、原告の申請した本件権利変換計画においては、本件ホール部分の保留床を被告へ譲渡することとなっている。また、その保留床処分価格が156億2500万円とされており、この金額は本件総事業費の約7割を占めていること、そうすると、被告が本件ホール部分の保留床を購入しない方針である以上、原告における本件事業の総事業費の7割もの金額が欠損する（収入できるめどが立たない）ことが明白であり、このような状況下で本件認可申請に対して認可の処分をすれば、権利変換期日直後から原告が立ち行かなくなることは疑いがない事実である。

(4) そのような本件事業の今後の進捗に関する重大な疑義、ひいては本件権利変換計画の認可ができない理由を甲7はまさに端的に指摘しており、理由の提示として必要かつ十分であることは明らかである。

6 配慮義務について

(1) 原告が主張する配慮義務に関する被告の主張は、被告第1準備書面の内容で基本的には尽きている。

なお付言すれば、本件事業の進捗は到底原告が主張するような「ポイント・オブ・ノーリターン」の段階に至っているとは言い難いし、原告による「被

告の挙げた例」の援用も自身に有利に歪曲していると言わざるを得ない（本筋の議論ではないので反論自体省略すべきかもしれないが、原告準備書面（４）の１３頁の例について、敢えて本件事業の段階に例えて言うならば、ある市に某福祉給付制度が存在し、申請をしようと準備をしていた者がいたところ、当該福祉給付制度を廃止する旨公約していた候補者が市長に当選したため、当選後申請準備をしていた者が慌てて準備不十分なまま申請しようとしたものの、結局当該福祉給付制度は廃止されてしまった、というべきである。）。

(2) なお原告準備書面（４）の第５の４項以下は、被告の現在の政策を論難しているに過ぎない。

7 原告準備書面（４）第６について

原告は、被告第１準備書面の第６（被告のその余の主張）に対し、それは厳密には政策論であって法的な主張ではないことを理解しながら、敢えて政策論のレベルで反論している。

原告が本件不認可処分について行政訴訟を提起し、同処分について法律上違法な処分であるか否かに関し係争しているのが本訴訟であって、訴訟ではその範囲を超えて政策的な論争を行うべきではないことは言うまでもない。

よって、この部分については被告は反論を差し控える。

第３ 被告の主張

1 事業代行の制度及び知事（市長）に与えられた指導権限について

(1) 法は、第一種市街地再開発事業につき、他にはあまり例の見ない事業代行の制度を設け（法１１２条以下）、また、施行者に対して知事（本件ではその権限は徳島市長である。）が各種の指導権限を行使できるように規定が整備されている。

そもそも、事業代行の制度が設けられているのは、権利変換期日が到来した場合、もはや事業が中止できないという第一種市街地再開発事業の特質のためである。権利変換期日が到来し、土地や建物の権利の帰属が変更され、従前の建物が解体されたり施設建築物（再開発ビル）の建築に着手したりすれば、未完成のまま再開発地区全体を放置するわけにはいかないので、法に事業代行の規定を設け、知事（市長）が事業を代行することができることとしたものである。

- (2) 被告の知る限り、都市再開発法が施行され、今日に至るまで、事業代行の制度が適用された例はない。被告であれ、他の地方公共団体であれ、仮に事業代行を行うべき事態に至ったとすれば、当該地方公共団体の財政的負担は極めて重く、事務的負担も多大であることは優に想像できる。

法も、事業代行の決定は法文上「できる」と定められているように、地方公共団体の裁量に委ねられている。したがって、仮に権利変換期日以後事業の継続が困難となるおそれが生じた再開発事業が発生すれば、当該地方公共団体としては、当該再開発事業の必要性・重要性・社会的意義、継続が困難となった事情、当該地方公共団体における財政支出や所要事務量の大小、他の政策との均衡、市民感情その他一切の事情を総合的に勘案して、事業代行の開始に踏み切るかどうか、極めて難しい判断を迫られるであろう。

- (3) そのため、法が事業代行の制度を設けている一方で、国からの都市再開発法の施行通達（乙8）において、「法の運用にあたっては、事業代行の事態に立ち到ることのないよう十分配慮すること」が求められており、厳に事業代行の制度の適用を避けるべきことが求められていたことは明らかである。

この通達の意図は、法が事業代行制度を一つの制度的担保として創設しているところ、都道府県知事又は市町村長及び組合は、事業代行制度を必要とするような事態に立ち到らせてはならない責務があることを明らかにしたものである。

そして都道府県知事や市町村長の責務（事業代行制度を必要とするような事態に立ち到らせない責務）を具体化し、実効性を持たせるために、法124条の報告、勧告等の規定その他の関連規定を整備している。これら知事（市長）の指導権限は、事業代行制度を必要とするような事態に立ち到らせないため、その担保として与えられた権限と解釈すべきであり、「市街地再開発事業の施行の促進を図るため」（法124条1項等）とは、かかる意味で理解されなければならない。（法が、その範囲を超えて、事業の大小・良否・巧拙などを問わず、ただやみくもに（漫然と地方公共団体の予算・労力を投入してまで）必ず事業を完成させなければならないことを目的とした指導権限でないことは明らかである。）

(4) そうすると、被告が本件ホールの買い取りについて政策変更して白紙撤回している以上、仮に原告の本件認可申請に対し、事業代行制度を必要とするような事態に立ち到らせないためにも、本件不認可処分をせざるを得なかったことは火を見るより明らかである（原告が平成28年4月6日に突然本件認可申請をしたこと、そして仮に被告が本件事業は認可申請をすべき熟度に達していないとして原告に申請を撤回するなどを指導したとしても、原告はそれに応じることはなかったと判断できる以上は、被告には申請に対して応答する義務がある以上、本件不認可処分をせざるを得なかったこともまた明らかである）。

(5) 原告は、訴状から原告準備書面（4）までを通じ、「被告は本件権利変換計画を認可すべきだ、被告は本件ホールの買い取りを撤回してはならない（したがって、市長の交代の有無にかかわらず本件事業に必要な予算措置を行うべきだ）、被告は権利変換期日到来後、本件事業の継続が困難になれば事業代行決定を行い、被告が事業を完成させるべきだ（義務がある）」と主張しているかのようである。

しかし、法が事業代行の制度を設けているとしても、事業代行決定を行う

か否かは被告の裁量であること、また、法の解釈上、事業代行制度の適用は厳に避けるべきであるものとされていることからしても、あたかも事業代行制度に頼り、同制度があるから本件事業は必ず完成するかのよう原告の主張は不相当ではないかとのそしりを免れない。

2 被告に本件事業の完成に向けた支援を行う法律上の義務はない

原告は、原告準備書面（４）で被告に本件事業の完成に向けた支援を行う法律上の義務があるかのように主張する。

原告が根拠とするのは、法１２４条の規定で「市街地再開発事業の施行の促進を図るため」とあることなどであるが、同条の規定は知事や市長が勧告・助言・援助をすることが「できる」旨を規定しているにとどまり、その裁量を超えて本件事業の完成に向けた支援を行う法律上の義務まで読み取ることとはできない。

そもそも、市街地再開発事業が法所定の認可を要する事業である以上、一般的に、事業の中止・延期・変更等の指導が必要な場合に認可権者がそれらを指導しうることは、かかる認可権限から演繹的に導き出される権限である。それ故、法１２４条は指導権限を拡張する形で「事業の施行の促進を図る」場合のみを規定したに過ぎない。

原告は法１２３条の資金の融通等に関する規定も援用するが、単なる努力規定に過ぎない。

既に詳述した法１１２条の事業代行制度の規定（同条は、原告が主張するような「被告が本件事業を完遂すべき立場にある」などと解釈しうる規定では到底ない。）も併せ、原告の主張を子細に検討しても、被告が本件事業の完成に向けた支援を行う法律上の義務は負っていない。

以 上